Eduskunnan talousvaliokunnalle

Suomen Yrittäjien lausunto hallituksen esityksestä eduskunnalle julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annetun lain, julkisista puolustus- ja turvallisuushankinnoista annetun lain 47 §:n sekä rikosrekisterilain 6 b §:n muuttamisesta

1. Lausunnon pääasiallinen sisältö

Harmaan talouden torjunnasta ja vastuullisuudesta

Suomen Yrittäjät ry (myöhemmin Yrittäjät) tukee vahvasti harmaan talouden torjuntaa. Yrittäjät pitää tärkeänä, että eduskunta ja hallitus etsivät ratkaisuja harmaan talouden ja muiden velvoitteiden laiminlyönnin estämiseksi julkisten hankintojen piirissä.

Hallituksen esityksessä hankintayksikölle annetaan edellytykset tarkistaa pienhankinnan sopimustoimittajan ja sopimustoimittajan alihankkijan nuhteettomuus rikosrekisteriotteella ja velvoitteidenhoitoselvityksellä. Tämä on kannatettava muutos ja selkeyttää myös nykylainsäädäntöä. Samalla yritysten hallinnollista taakkaa ei ole tarpeen lisätä, vaan lainsäädännön on mahdollistettava tietojen vaihto viranomaisyhteistyönä.

Yrittäjät esittää, että kansallisissa kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa jälki-ilmoitus olisi tehtävä pian velvoittava. Tässä auttavat digitalisaatio ja automatiikkaa. Vapaaehtoinen ilmoittaminen ei ole riittävä keino tunnistaa esimerkiksi laittomia suorahankintoja ja seurata julkisten varojen käyttöä.

Hankinnat osiin ja pk-yritykset mukaan kilpailuihin

Pk-yritysten mahdollisuutta osallistua puitejärjestelyihin helpotetaan parhaiten jakamalla hankinnat tarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin esimerkiksi tuoteryhmittäin ja alueellisesti. Puitejärjestelyn sopimustoimittajaksi on valittava useampi yritys. Sopimusehtojen ja -vaatimusten on oltava kohtuullisesti täytettävissä pk-yrityksissä.

Ennakoidun arvon laskemisesta sopimuskaudella

Yrittäjät esittää, että puitejärjestelyn kilpailutusasiakirjoissa on ilmoitettava selkeästi sekä puitejärjestelyyn osallistuvat hankintayksiköt että ostojen

enimmäismäärä hankintayksikkökohtaisesti. Sen sijaan hallitus esittää, että kaikkien ostojen yhteenlaskettu enimmäismäärä tai -arvo olisi riittävä tieto.

Olisi ensiarvoisen tärkeää, että yhteishankintayksikkö ilmoittaisivat todelliset hankintaa hyödyntävät hankintayksiköt ja myös kunkin hankintayksikön ostovolyymi kuuluisi arvioida.

Yrittäjien esittämä vaihtoehto parantaa tarjoajien mahdollisuuksia arvioida puitejärjestelyn todellisia volyymeja sekä puitejärjestelyn sisällä tehtävien hankintojen maantieteellistä sijaintia.

2. Ennakoidun arvon laskeminen sopimuskaudelta

Puitejärjestelyä koskevan ehdotuksen tavoitteena on selkeyttää hankintalakia. Yrittäjien mielestä esitetty muutos on parempi kuin epäselvä nykytila. Esityksessä ehdotetaan, että hankintayksikön on ilmoitettava puitejärjestelyä käyttävien hankintayksiköiden ostojen arvioitu enimmäismäärä tai -arvo.

Yrittäjät pitää tarkoituksenmukaisempana vaihtoehtona, että puitejärjestelyssä ilmoitettaisiin enimmäisostot hankintayksikkökohtaisesti. Tämä oli myös työ- ja elinkeinoministeriön vaihtoehtoinen esitys lausuntokierroksella tammikuussa 2020.

Yritykset pystyvät varautumaan suunnitelmallisimmin tulevaan kysyntään, jos kilpailutusasiakirjoissa ilmenee ostojen enimmäismäärä esittämällämme tavalla hankintayksiköittäin. Yritykset voisivat valmistautua siihen, missä päin Suomea kysyntää mahdollisesti on ja minkä verran, kun ostojen enimmäismäärä on ilmoitettu hankintayksikkökohtaisesti.

Hankintojen maantieteellinen jakautumisen oltava selkeä

Yrittäjät korostaa, että yhteishankintayksiköiden puitejärjestelyjä käyttävien hankintayksiköiden tarpeet ja määrät tulee ilmoittaa sellaisella tarkkuudella, että alalla ammattimaisesti toimivat yritykset voivat antaa niiden perusteella tarjouksia ottaen huomioon myös toimittamisesta eri hankintayksiköille aiheutuvat kustannukset.

Yrittäjien kannattamalla vaihtoehdolla tarjoajat saavat tarjouspyyntöasiakirjoista realistisen ja riittävän kuvan. Lisäksi hankintailmoituksessa olisi oltava mahdollisimman tarkat arviot ja historiatiedot, miten ostot jakautuvat hankinnan eri toimijoiden kesken. Yrittäjien kannattama vaihtoehto edistää tarjoajien toimitusvarmuutta ja ehkäisee sopimussakoilta. Tämä puolestaan poistaa tarjoajilta esteitä vastata hankintailmoituksiin.

Hallituksen esityksen säädöskohtaisen perustelu on tärkeä, missä todetaan, että yrityksiä kuullaan ennen hankinnan toteuttamista ja niillä on mahdollisuus tuoda esiin hankinnan kohdentumiseen liittyviä tietotarpeitaan.

Keskeistä myös on, että ostojen enimmäismäärä tai -arvo asetetaan ja arvioidaan realistiseksi. Tämä siitä syystä, että yritykset tekevät kustannuslaskentaa, investointeja tai rekrytointeja hankintayksiköiden ja yhteishankintayksiköiden tarjousasiakirjoissa ilmoitettujen avainlukujen perusteella.

Hankkijoilta lisää suunnitelmallisuutta

Kun ostojen enimmäismäärä ilmoitettaisiin hankintayksikkökohtaisesti, ohjaa se hankintayksiköitä suunnittelemaan hankintojaan entistä huolellisemmin. Se ylipäätänsä kannustaisi arvioimaan sopimukseen osallistumisen tarkoituksenmukaisuutta. Lisäksi se myös edistäisi verovarojen suunnitelmallista, läpinäkyvää ja kestävää käyttöä.

Hallituksen esittämässä vaihtoehdossa seuraava käytäntö olisi mahdollinen: Esimerkiksi kaupunki x harkitsee, kilpailuttaako se hankintansa itse vai osallistuuko se yhteishankintayksikön puitejärjestelyyn. Jos se kilpailuttaa hankinnan itse, sen pitäisi ilmoittaa ja arvioida tarkemmin hankinnan enimmäismäärä kuin käyttämällä yhteishankintayksikköä. Yrittäjien vaihtoehto ei jätä tällaista osaoptimointimahdollisuutta hankintayksiköille.

Kokonaisuudessaan Yrittäjät katsoo, että vaihtoehtomme edistää julkisten sektorin asemaa mieluisana liikekumppanina ja asiakkaana. Hankintalainsäädännössä on tärkeää osaltaan edistää julkisten hankintojen houkuttelevuutta. Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen VATT:n tutkimuksen (2019) mukaan 22 prosentissa julkisia hankintoja tarjouksia tulee vain yksi kappale ja 42 prosentissa enintään kaksi kappaletta.

Läpinäkyvyyttä puitejärjestelyjen sisäisiin valintoihin

Hankinnat suoritetaan puitesopimuksen mukaisesti joko suorina tilauksina sovittujen ehtojen pohjalta tai kilpailuttaen vielä yksityiskohdat puitejärjestelyssä mukana olevien yritysten kesken (minikilpailu).

Minikilpailut ovat osa puitejärjestelyä, missä osa hankinnan ehdoista on jätetty avoimiksi minikilpailutuksia varten.

Puitejärjestelyn sisällä sopimustoimittaja on valittava läpinäkyvin kriteerein suorissa tilauksissa ja minikilpailutuksissa.

Tilaaja ei saa pidättää itsellään oikeutta valita toimittajaa muilla perustuin kuin mitä kilpailutusasiakirjoissa on ilmoitettu. Esimerkiksi joskus isokin tilaaja saattaa valita puitesopimuksen sisältä ”soveltuvimman

palveluntuottajan” yksilöimättä niitä kriteerejä, joita kilpailulle on ennalta asetettu. Tämä on omiaan vaarantamaan palvelun tuottajien tasapuolisen kohtelun ja heikentämään yritysten luottamusta julkisiin hankintoihin.

Lisäksi Yrittäjien saaman palautteen perusteella puitesopimusten sisällä tapahtuviin minikilpailuihin ei saateta pyytää asianmukaisesti tarjouksia kaikilta puitetoimittajilta. Tarjousten pyytäminen tapahtuu valitettavan usein valikoiden.

Yrittäjät kannustaa toteuttamaan puitehankintoja niin, että minikilpailutuksia tapahtuisi nykyistä enemmän puitejärjestelyjen sisällä.

Entistä enemmän tarvitaan dynaamisia hankintoja

Suomen Yrittäjät suosittelee, että puitejärjestelyn sijasta yhteishankintayksiköt ottaisivat nykyistä enemmän käyttöön dynaamisen hankintamenettelyn.

Dynaamisessa hankintajärjestelmässä kaikki kiinnostuneet toimittajat voivat pyytää osallistua järjestelmään sen keston ajan. Hankintayksikön on hyväksyttävä kaikki hankinta-asiakirjoissa asetetut soveltuvuusvaatimukset täyttävät ehdokkaat järjestelmään. Näin kilpailutus pysyy auki koko sen keston ajan, eikä se ole suljettu niin kuin puitejärjestelyssä.

Tarjoajan näkökulmasta nykytilan ongelmat puitejärjestelyssä ovat, että hankkija ei osta läheskään yhtä paljon kuin se on arvioinut. Tämä on vaikea tilanne tarjoajalle, jos se on investoinut voidakseen vastata oletettuun kysyntään. Dynaamisessa hankintamenettelyssä pelkkä järjestelmään ilmoittautuminen ei sido tarjoajia eikä hankintayksikköjä. Hinnanmuodostus, innovaatiot ja kausivaihtelu voidaan dynaamisessa menettelyssä ottaa paremmin huomioon kuin puitejärjestelyssä.

Esimerkiksi valtion ja kuntien yhteishankintayksikkö Hansel Oy on viime vuosina lisännyt dynaamisten hankintaan, mikä on kannatettava kehitys.

3. Yhteishankintoihin hyväksyttävä osatarjouksia

Hallituksen esitys käsittelee hankintojen puitejärjestelyjen ostovolyymeja. Samalla on aiheellista huomioida puitejärjestelyjen kokoja ja vaatimuksia pk-yritysten näkökulmasta.

Yrittäjien tarjoajilta saaman palautteen perusteella puitejärjestelyjä toteuttavien yhteishankintayksiköiden käyttö on johtanut usein siihen, että hankinnat toteutuvat niin suurina kokonaisuuksina, että pääasiallista tavoitetta eli kilpailua syntyy lähinnä suurimpien toimijoiden kesken. Liian suuret

hankintakokonaisuudet eivät mahdollista muutoin päteviä pk-yrityksiä vastaamaan kilpailutukseen.

Ongelmaan on kiinnittänyt aiheellisesti huomiota myös eduskunnan talousvaliokunta (esimerkiksi TaVM 19/2018 vp ja TaVM 1/2020 vp).

Yrittäjät esittää:

- Yhteishankintayksiköiden on käytävä alueellinen markkinavuoropuhelu jokaisen kilpailutuksen kohdalla ja osoitettava, millaisiin toimiin se on ryhtynyt hankinnan osittamiseksi ja osatarjousten hyväksymiseksi.
- Valtion ja kuntien omistaman yhteishankintayksikkö Hansel Oy:n on strategisesti entistä määrätietoisemmin edistettävä pk-yrityskentän asemaa hankinnoissaan.
- Uuden Hanselin tulee tavoitteellisesti kasvattaa pk-yrityksiltä tehtyjen hankintojen osuutta selvästi nykyisestä. Tavoitetasoksi tulee ottaa 75 %.

Parhaiten pk-yritysten huomiointi onnistuu, kun hankinnat jaetaan osiin ja siten osatarjoukset sallitaan. Hankinnat voi jakaa osiin esimerkiksi alueellisesti ja tuoteryhmittäin. Hankintalain tavoitteeksi on selkeästi kirjoitettu, että pk-yritysten on päästävä kilpailemaan tasapuolisista muiden tarjoajien kanssa ja että hankinnat on jaettava tarkoituksenmukaisiin kokonaisuuksiin.

4. Hankintojen vastuullisuus on tärkeää

Jokaisen Suomessa toimivan yrityksen pitää toimia lakien ja säännösten mukaisesti. Jos yritys syyllistyy väärinkäytöksiin ja rikoksiin, niihin on puututtava. Se on viranomaisten tehtävä ja vastuu. On koko yhteiskunnan, kaikkien työntekijöiden ja myös oikein toimivien yritysten etu, että väärinkäytöksiin tartutaan ja ne kitketään pois.

Hallituksen esityksessä edistetään julkisten hankintojen vastuullisuutta ja pyritään torjumaan harmaata taloutta. Parhaimmillaan muutokset edistävät yleistä luottamusta julkisiin kilpailutuksiin ja verovarojen läpinäkyvyyttä. Yritysten hallinnollista taakkaa ei kannata kasvattaa, vaan lainsäädännön on mahdollistettava tietojen saanti viranomaisyhteistyönä.

Keskeinen hankintayksikön tiedonsaantia koskeva muutos liittyy harmaan talouden selvitysyksikön toimittaman velvoitteidenhoitoselvityksen käyttömahdollisuuden laajentamiseen tarjoajan alihankkijoihin sekä kansallisen kynnysarvon alittaviin hankintoihin.

Yrittäjät pitää tärkeänä säädöskohtaista perustelua, jossa todetaan, että muutoksilla pyritään vähentämään hallinnollista työtä kansalliset kynnysarvot alittavissa hankinnoissa sekä käyttöoikeussopimuksiin perustuvissa hankinnoissa, kun julkisissa hankinnoissa tarvittavat välttämättömät viranomaisselvitykset ovat suoraan hankintayksiköiden saatavilla vaivattomasti ja veloituksetta. Tällöin yrityksiltä säästyy hallinnollista työtä niiden hankkimiseen.

Hallituksen esityksessä hankintayksiköllе annetaan edellytykset tarkistaa sopimustoimittajan alihankkijan nuhteettomuus rikosrekisteriotteella ja velvoitteidenhoitoselvityksellä.

Voimassa oleva säädäntö asiasta on vajavainen, joten muutos vaikuttaa perustellulta. Nykysäädännöllä hankintayksiköllä ei ole ollut mahdollista tarkistaa alihankkijan taustaa siitäkään huolimatta, vaikka sillä on ollut mahdollisuus poissulkea alihankkija pakollisin ja harkinnanvarainen poissulkemisperustein.

Pienhankinnat avoimemmin kilpailtavaksi

Esityksessä edistetään pienhankintoja toimittavien yritysten nuhteettomuuden tarkistamista. Esitys mahdollistaa poissulkemisen edellytysten ja soveltuvuusvaatimusten täyttymisen selvittäminen kansallisen kynnysarvon alittavien pienhankintojen tarjoajilta.

Esityksen mukaan selvityksen pyytäminen on suositeltavaa etenkin sellaisilla toimialoilla, jolla esiintyy harmaata taloutta tai hankinnan ennakoidun arvon lähentyessä kansallisia kynnysarvoja.

Esityksessä pienhankinnat saavat tavallaan vahvemman julkisen hankinnan aseman.

Yrittäjät esittää, että sähköiset ja avoimet menettelyt on saatava laajaksi käyttöön pienhankinnoissa.

Osa hankintayksikköjä on ylitulkinnut poissulkukriteereitä ja sulkenut pois yrityksiä tosiasiallisesti merkityksettömien ja vanhentuneiden maksuhäiriöiden perusteella. Siksi on aiheellista todeta, että hankinnanvaraiset poissulkemisperusteet 81§ on muotoilultaan mahdollistava, ei velvoittava. Samoin on syytä viitata 81§ säännökseen, jonka mukaan poissulkuperustetta koskevaa säännöstä ei sovelleta, jos ehdokas tai tarjoaja on maksanut verot tai sosiaaliturvamaksut taikka sopinut sitovasta järjestelystä niiden maksamista varten. Samoin on todettava, että ehdokasta tai tarjoajaa ei saa sulkea tarjouskilpailusta, jos tapahtumasta on kulunut yli kolme vuotta.

5. Jälki-ilmoitus velvoittavaksi kansallisiin hankintoihin

Kansallisten kynnysarvojen ylittävien jälki-ilmoituksen käytön laajentamisella mahdollistetaan nykyistä parempi tilastotietojen saaminen komissiolle tehtävää raportointia varten.

Yrittäjät pitää jälki-ilmoitusten laajentamista tärkeänä useasta syystä. Ilmoitukset lisäävät luottamusta ja avoimuutta julkisiin hankintoihin ja edistävät julkisten varojen kestävää käyttää. Parhaimmillaan jälki-ilmoitusten velvoittavuus on keino laittomien suorahankintojen kitkemiseksi ja havaitsemiseksi.

Yllä mainituin perustein yrittäjäjärjestö kiirehtii jälki-ilmoitusten velvoittavuutta kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. Vapaaehtoisuus ei ole riittävää. Jälki-ilmoitus tullaan saamaan automatisoidusti osana sähköisiä hankintamenettelyjä.

Hankintailmoitusten julkaisukanavassa Hilmassa oleva ostolaskujen viitekenttä on syytä ottaa käyttöön. Samaa viitenumeroa voi hyödyntää kaikissa kyseiseen hankintaan liittyvissä ostolaskuissa. Näin voidaan aukottomasti ja automaattisesti saada tieto hankintaan käytetyistä varoista sopimusaikana. Tästä on erityisesti hyötyä hankintayksikölle, kun se tekee seurantaa hankintaan todellisuudessa käytetyistä verovaroista. Nyt jälki-ilmoitus perustuu usein hankinnan ennakoituun arvoon, mikä voi olla aivan muuta kuin toteutuneet kustannukset.

Suomen Yrittäjät

Anssi Kujala
varatoimitusjohtaja

Janika Tikkala
elinkeinopolitiikan asiantuntija